

Von der Finanz- und Wirtschaftskrise zur sozialen Krise: Südkoreas Entwicklung seit 1997/98

Thomas Kalinowski

1 Einleitung

Der rasche makroökonomische Wiederaufschwung Südkoreas (hinfort: Korea) seit der Asienkrise im Jahr 1997/98 ist erstaunlich. Der Internationale Währungsfonds sieht die Reformen in Korea als ein Beispiel erfolgreicher Strukturanpassung und preist Korea sogar als „Modell“ für andere Krisenländer.¹

Die beim Ausbruch der Krise Ende 1997 vollständig erschöpften Währungsreserven durchbrachen Anfang 2005 die Marke von 200 Milliarden US\$ und erreichten einen neuen Rekordstand. Nach dem dramatischen Einbruch der Wirtschaft um fast 7% im Jahr 1998 hat Korea wieder ein beständiges Wachstum zu verzeichnen. Ökonomen sehen in der Krise im Nachhinein oft nur eine Wachstumsdelle oder bezeichnen den Verlauf der Krise als V-förmig, mit einem dramatischen Einbruch 1998 und einem raschen Aufschwung seitdem.

Ich möchte dagegen zeigen, dass die Krise in Korea in vieler Hinsicht noch nicht überwunden, sondern dass sie von der makroökonomischen Sphäre in die soziale Sphäre durchgesickert ist. Während sie von den Radarschirmen der Ökonomen verschwand, hat sie sich aber im Alltag der koreanischen Gesellschaft festgesetzt. Meiner Ansicht nach ist es daher notwendig, einen deutlich umfassenderen Krisenbe-

¹ Eine ausführliche Analyse der Finanzkrise, des IWF-Strukturanpassungsprogramms und der Reformen in Korea seit 1997/98 liegt vor in Kalinowski (2005a), eine kurze Zusammenfassung findet sich in Kalinowski (2005b).

griff zu verwenden, der weit über die makroökonomischen Indikatoren hinausgeht und auch soziale und gesellschaftliche Entwicklungen mit einbezieht.

Die von IWF und koreanischer Regierung erdachten und durchgeführten Reformen haben in vieler Hinsicht dazu beigetragen, dass Korea zwar makroökonomisch gut da steht und alle seine internationalen Verbindlichkeiten zurückzahlen konnte. Auf der anderen Seite haben die Reformen zu einer Spaltung der Wirtschaft in einige sehr erfolgreiche *global players* wie Samsung Electronics und Hyundai Motors und eine große Zahl überschuldeter kleiner Betriebe geführt. Während Erstere den Export dominieren und international kreditwürdig sind, leiden Letztere unter der stagnierenden Binnenwirtschaft und haben Schwierigkeiten, Kapital für Investitionen zu beschaffen. Einen ähnlichen Dualismus gibt es auf dem Arbeitsmarkt zwischen den privilegierten regulären Beschäftigten und den so genannten „irregulären“ Arbeitnehmern. Insgesamt macht sich eine zunehmende gesellschaftliche Unsicherheit breit, die sich auf vielfältige Weise äußert. Von der zunehmenden Armut über die soziale Ungleichheit und die zunehmende Verschuldung der Privathaushalte bis zu der sich auflösenden Familienstruktur und der steigenden Zahl der Selbstmorde weisen eine Vielzahl von Indikatoren keine „V-Form“ auf, sondern zeigen eine nachhaltige Degradierung der sozialen Situation.

Es versteht sich von selbst, dass monokausale Erklärungsmuster für soziale und gesellschaftliche Entwicklungen unzulänglich sind. Wirtschaftliche Krisen und die zur Überwindung angewandten Reformprogramme wirken nicht in einem luftleeren Raum, sondern sind in eine Vielzahl sozialer, gesellschaftlicher und politischer Strukturen und Verhältnisse eingebettet. Die Berücksichtigung dieser Verhältnisse ermöglicht meiner Ansicht nach eine bessere Analyse als die sehr eingegrenzten und daher scheinbar genauen Modelle der Ökonomen. Deren scheinbare Genauigkeit beruht letztendlich auf dem Prinzip „*ceteris paribus*“, das zentrale Elemente der Wirklichkeit unberücksichtigt lässt.

Ökonomische Modelle klammern soziale und gesellschaftliche Faktoren aus. Dies ist ein Grund dafür, dass Ökonomen meist nicht in der Lage sind, Krisenpotenziale zu erkennen, denn soziale und gesellschaftliche Probleme haben langfristig immer auch massive Rückwirkungen auf die Makroökonomie. Wenn Ökonomie zu „90% Psychologie“ ist, wie einige Ökonomen selbst behaupten, dann ist es eindeutig, dass u.a. sozioökonomische und soziale Indikatoren stärker berücksichtigt werden müssen. Dies ist nicht nur notwendig, um eine umfassendere Beurteilung der Folgen von Krisen und Reformmaßnahmen zu erhalten, sondern auch, um Potenziale für neue Krisen aufzuzeigen.

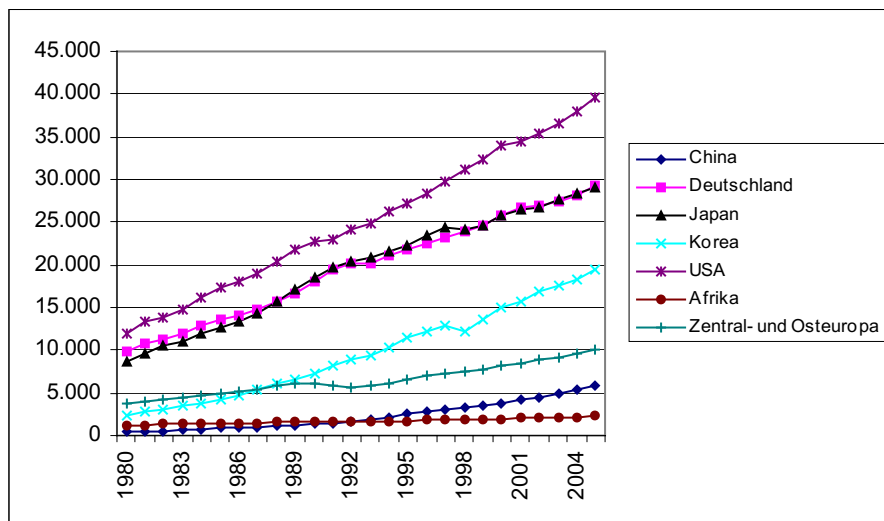
Ich möchte daher im Folgenden das Durchsickern der wirtschaftlichen Krise in die soziale, gesellschaftliche und politische Sphäre verfolgen. Ich interpretiere diese primär als eine Infragestellung der im Zuge der Demokratisierung seit 1987 begonnenen Transformation Koreas in ein fordistisches Wirtschaftssystem, das sich durch eine auf Massenkonsum beruhende Wirtschaft auszeichnet. Stattdessen haben die (neoliberalen) Reformen von IWF und koreanischer Regierung die Binnenwirtschaft geschwächt, die Abhängigkeit vom Export erhöht, die Konzentration der Wirtschaft und die Orientierung an den Profitinteressen der (internationalen) Investoren voran-

getrieben. Diese wirtschaftlichen Reformen haben jedoch wirtschaftliche, soziale und politische Folgen, die zu einer Zunahme sozialer Konflikte und wirtschaftlicher Probleme geführt haben und weiter führen werden.

2 Rückblick: Fordistische Transformation und ihre Krise

Seit Mitte der 1980er-Jahre und dem Beginn der Demokratisierung 1987 hat Korea eine Transformation von einem exportorientierten Massenproduzenten zu einem fordistischen Regime durchgemacht. Im Zuge der Demokratisierung konnten die Gewerkschaften hohe Lohnsteigerungen durchsetzen und breite Bevölkerungsschichten waren in der Lage, sich zum ersten Mal viele der Produkte zu leisten, die sie bisher nur hergestellt hatten. In der Folge nahm die Bedeutung der Exporte für die Wirtschaft ab und der Binnenmarkt in Korea wuchs. Die Lohnsteigerungen zwangen die Unternehmen dazu zu investieren, die Produktivität zu erhöhen und neue Produkte zu entwickeln. So stiegen sowohl Konsum als auch Investitionen zwischen 1987 und 1997 stark an und Korea erreichte einen Wachstumsboom. In diesem „goldenen Jahrzehnt“ setzte sich Korea – gemessen am Pro-Kopf-Einkommen ganz deutlich von den anderen Entwicklungsländern ab und schloss zumindest relativ gesehen zu den Industrieländern auf (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Entwicklung des Pro-Kopf-BIP (gemessen in PPP\$)



Quelle: IMF (2004), World Economic Outlook Database, September 2004, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/02/data/index.htm#weodata.

Wenn es ein koreanisches Wirtschaftswunder gab, dann war es die Zeit von 1987 bis 1997 und nicht die Zeit der Militärdiktatur unter Park Chung-hee (1962-1979), wie oft von konservativer Seite behauptet wird. Zwar wurden in den 1970er-Jahren durch strategische staatliche Planung und staatlich gelenkte Kreditvergabe die Grundlagen und Strukturen für die erfolgreiche Industrialisierung geschaffen, ausgezahlt hat sich dieses jedoch erst mit dem Übergang zum Fordismus seit 1987. Dies widerlegt auch die These von Paul Krugman, die ostasiatischen Länder hätten lediglich die auf quantitativem Wachstum beruhende Industrialisierungsstrategie der Sowjetunion seit den 1930er-Jahren kopiert (Krugman 1994). Dies mag für die Zeit bis 1987 stimmen, aber seitdem zwangen die Arbeitnehmer durch ihre gewerkschaftliche Organisation die Unternehmen zu Lohn- und Produktivitätssteigerungen. Die Demokratisierung auch im Sinne einer steigenden ökonomischen und politischen Partizipation der Bevölkerung war im Falle Koreas ein gigantischer Entwicklungssprung, den weder die realsozialistischen Länder noch die allermeisten kapitalistischen Entwicklungsländer bewerkstelligen konnten.

Die Entwicklung seit 1997 bedeutet in gewisser Weise einen Rückschlag für die fordistische Transformation und einen Rückfall in die extrem vom Export abhängige Entwicklung bis Mitte der 1980er-Jahre. Immer größere Teile der Bevölkerung werden von den Segnungen des Wirtschaftswachstums ausgeschlossen und die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes hat die gesellschaftliche Unsicherheit deutlich erhöht. Zunächst mag sich diese Unsicherheit wirtschaftlich sogar positiv ausgewirkt haben, weil viele Koreaner sich in einen kreditkartenfinanzierten Konsumrausch gestürzt haben. Doch der dramatische Anstieg der Haushaltsverschuldung verstärkt langfristig die Probleme, die der Kreditkartenboom kurzfristig gelöst hat.

In den folgenden Unterkapiteln möchte ich Schritt für Schritt einige dieser sozio-ökonomischen Faktoren durchgehen, deren Veränderungen mir besonders interessant oder signifikant erscheinen.

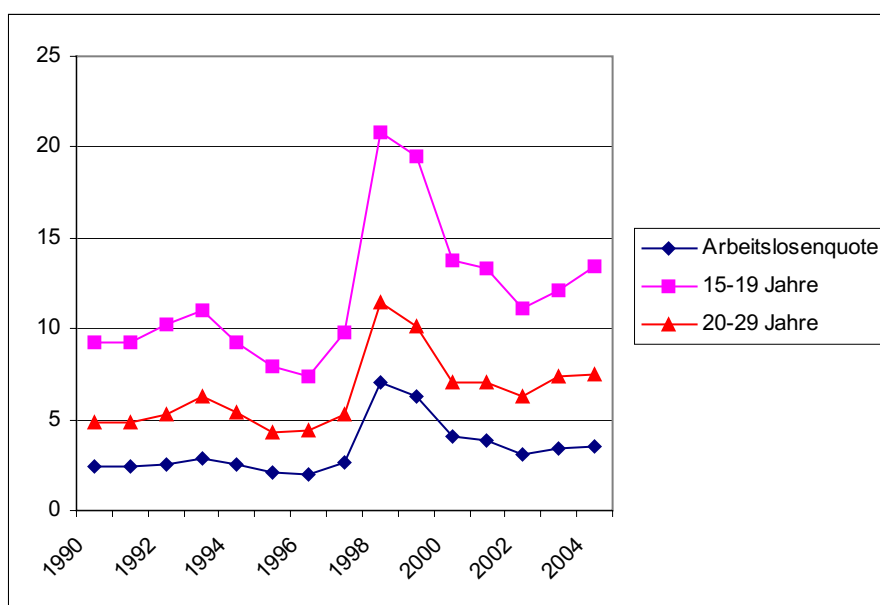
3 Arbeitslosigkeit

Lange Zeit war Arbeitslosigkeit in Korea aufgrund des raschen Wirtschaftswachstums so gut wie unbekannt. Bis zur Asienkrise schwankte die Arbeitslosenquote zwischen 2 und 2,9%. Im Zuge der durch die Asienkrise ausgelösten Unternehmenszusammenbrüche und Rationalisierungsprozesse verdreifachte sich die Arbeitslosigkeit innerhalb von einem Jahr und erreichte im Jahr 1998 7% (vgl. Abbildung 2). Viele Unternehmen brachen zusammen und die überlebenden Unternehmen mussten rationalisieren und waren daher zu Entlassungen und Lohnkürzungen gezwungen. Die Regierung verabschiedete in Absprache mit dem IWF ein neues Arbeitsgesetz zur „Flexibilisierung des Arbeitsmarktes“, das Entlassungen ausdrücklich erlaubt. Nur ein Jahr zuvor war die Regierung aufgrund massiver Proteste der Gewerkschaften mit einem ähnlichen Gesetz gescheitert.

Zwar gab es auch bis zur Krise kein formales Verbot von Entlassungen, aber es gab auch keine Regelungen, die Entlassungen ausdrücklich erlaubten und regelten. Die koreanische Gesellschaft war in jeder Hinsicht extrem schlecht auf Entlassungen

und Arbeitslosigkeit vorbereitet. Arbeitgeber wussten oft nicht einmal, wie sie den betroffenen Mitarbeitern ihre Entlassung mitteilen sollten. Sie begnügten sich manchmal damit, ihnen im wahrsten Sinne des Wortes den (Büro-)Stuhl vor die Tür zu stellen oder das Namensschild an der Bürotür zu entfernen. Die starke Arbeitsethik in Korea führte dazu, dass sich viele Entlassene schämten und ihre Arbeitslosigkeit selbst vor ihrer Frau verheimlichten. Stattdessen verließen sie jeden Morgen wie gewohnt das Haus und gingen statt zur Arbeit zum Wandern in die Berge (*Der Spiegel*, 13.4.1998).

Abbildung 2: Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen (in %)



Quelle: NSO 2005a.

Die größte institutionelle Lücke war und ist das fehlende soziale Netz, das die Betroffenen hätte auffangen können. Viele Arbeitslose stürzten unvermittelt in Armut und die Finanzkrise schlug unmittelbar auf die soziale Sphäre durch. Um soziale Konflikte unter Kontrolle zu halten, wurde der Aufbau eines Sozialsystems ein elementarer Bestandteil der Reformen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, wie später noch zu sehen sein wird.

Im Zuge der makroökonomischen Erholung in Korea seit 1999 sank auch die Arbeitslosigkeit, und zwar auf 6,3% im Jahre 1999, 4,1% im Jahre 2000 und erreichte 2002 den Tiefstand von 3,1%. Seitdem steigt die Arbeitslosigkeit jedoch wieder an und betrug im Jahr 2004 3,5%. Insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit und die Ar-

beitslosigkeit der unter 30-Jährigen liegen sowohl deutlich über dem Durchschnitt als auch deutlich über den Vorkrisenwerten.

Der rasche Rückgang der Arbeitslosigkeit wird oft als eine Bestätigung der erfolgreichen wirtschaftlichen Erholung angeführt. Beim genaueren Hinschauen sind die Zahlen jedoch deutlich schlechter, als sie scheinen. Aufgrund der fehlenden Arbeitslosenunterstützung gibt es kaum einen Anreiz, sich arbeitslos zu melden, und die koreanische Methode zur Erhebung von Arbeitslosigkeit per Mikrozensus weicht zudem von internationalen Standards ab.² Die wirkliche Arbeitslosigkeit liegt daher vermutlich deutlich über den Werten, aber viele fallen aus der Statistik heraus, weil sie geringfügigst arbeiten oder es aufgegeben haben, nach einem Arbeitsplatz zu suchen. So sind im Zuge der Krise viele Frauen unfreiwillig zu Hausfrauen geworden und viele jüngere Arbeitnehmer sind zurück zur Schule oder an die Universität gegangen.

Es ist daher notwendig, sich nicht nur die Entwicklung der Arbeitslosenquote anzuschauen, sondern auch die Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen in die Berechnung mit einzubeziehen. Zwar hat sich auch der Anteil der Erwerbspersonen an den Erwerbsfähigen³ von 60,6% im Jahr 1998 auf 62% im Jahr 2004 verbessert, er liegt aber auch sieben Jahre nach Ausbruch der Krise noch knapp unter dem Niveau von 62,5% im Jahr 1997 (NSO 2005a). Nach wie vor sind heute weniger Koreaner auf dem Arbeitsmarkt aktiv als unmittelbar vor der Krise. Offene und versteckte Arbeitslosigkeit sind ein deutlich größeres Problem, als es die Arbeitslosenstatistiken offenbaren, doch auch innerhalb der Gruppe der Erwerbstätigen hat es einige interessante und problembehaftete Entwicklungen gegeben, denen ich mich nun zuwenden möchte.

4 Die Zunahme „irregulärer Beschäftigung“

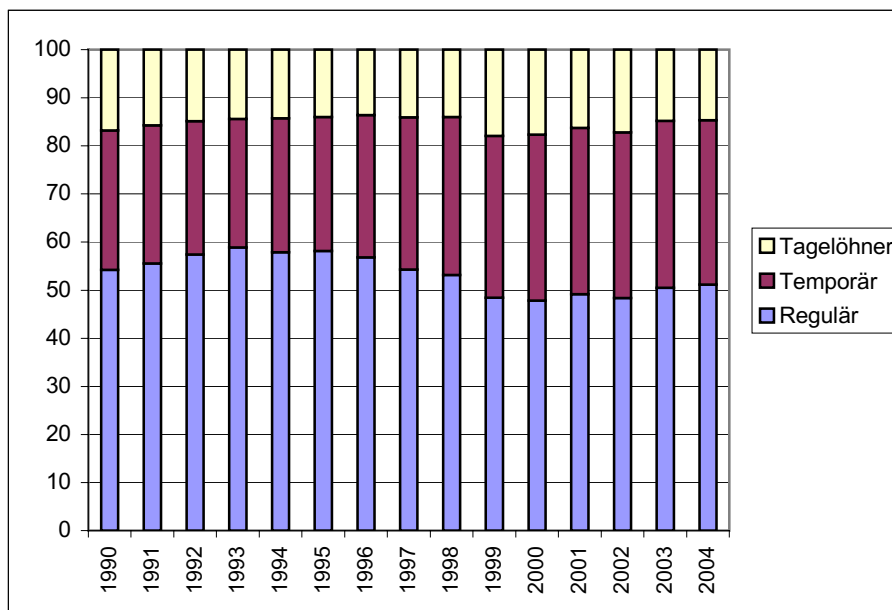
Der Rückgang der Arbeitslosigkeit ist hauptsächlich auf die Schaffung prekärer Arbeitsverhältnisse zurückzuführen. Während die Zahl der „regulär Beschäftigten“ von 54% im Jahr 1997 auf 48% im Jahr 2000 sank, stieg die Zahl der temporär Beschäftigten im gleichen Zeitraum von 32% auf 34% und die Zahl der Tagelöhner von 14% auf 18%. Seitdem stieg der Anteil der „regulär Beschäftigten“ wieder an, lag im Jahr 2004 mit 51% jedoch noch immer deutlich unter dem Vorkrisenniveau (vgl.

² In Korea gelten nur diejenigen als arbeitslos, die – per Mikrozensus erfragt – in der Woche vor der Umfrage weniger als eine Stunde für Lohn gearbeitet und sich zusätzlich aktiv um Arbeit bemüht haben. International ist es üblich, dass bereits eine Person, die in den letzten vier Wochen aktiv nach Arbeit gesucht hat, zu den Arbeitslosen gerechnet wird. In Deutschland gilt man zudem nur dann als arbeitslos, wenn man bereit ist, mindestens 19 Stunden pro Woche zu arbeiten. (Zu den unterschiedlichen Definitionen, siehe: OECD, *Main Economic Indicators, Sources and Methods Korea*, März 1997, S.45ff.).

³ Die Erwerbspersonen umfassen die Erwerbstätigen und die Arbeitslosen. Die Arbeitsfähigen umfassen alle Personen im arbeitsfähigen Alter (hier: von 15 bis 65 Jahren).

Abbildung 3). Im Zuge von Krise und Umstrukturierung wurden also sichere, „reguläre“ Arbeitsverhältnisse durch prekäre ersetzt.

Abbildung 3: Art der Beschäftigung (in %)



Quelle: NSO 2005a.

Irregulär Beschäftigte sind vor allem in kleineren Unternehmen (bis 300 Angestellte) konzentriert und verdienen im Schnitt nur 48,6% dessen, was die regulär Beschäftigten verdienen (Lee 2005: 89). Der Abstand zwischen beiden Gruppen hat in den letzten Jahren sogar noch zugenommen. Da irregulär Beschäftigte nicht als Betriebsangehörige gelten, haben sie auch keinen Zugang zu etwaigen betrieblichen Vergünstigungen. Darüber hinaus sind sie nicht effektiv gewerkschaftlich organisiert und werden von den mächtigen Betriebsgewerkschaften ausgegrenzt.

Der IWF und neoliberale Ökonomen vertreten die These, dass der Anstieg der „irregulären Arbeitskräfte“ auf den „überregulierten Arbeitsmarkt“ zurückzuführen ist. Unter überreguliertem Arbeitsmarkt versteht der IWF den relativ guten Kündigungsschutz für reguläre Arbeitskräfte in Korea. Als Lösung schlägt er vor, die Arbeitsbedingungen der regulär Beschäftigten an die der ungeschützten irregulär Beschäftigten anzugleichen (IWF 2005: 20-21). Abgesehen davon, dass der IWF kein Mandat und keinerlei Expertise für Reformen auf dem Arbeitsmarkt besitzt, scheint seine These auch inhaltlich wenig haltbar. Da der Kündigungsschutz im Zuge des IWF-Strukturanpassungsprogramms bereits gelockert wurde, müsste der Anteil der

irregulären Beschäftigung nach der Logik des IWF heute geringer sein als vor der Krise.

Offensichtlich sind nicht die gesetzlichen Regelungen das Problem, sondern die konjunkturelle Situation und insbesondere die schwache private Binnennachfrage sowie ausbleibende Investitionen. Die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen vor allem für die unteren Einkommensschichten ist gerade die *Ursache* des schwachen Binnenmarktes und schadet daher gerade den kleineren Unternehmen und dem Dienstleistungssektor. Die These, dass wirtschaftliche Erholung durch eine Absenkung des Standards für Bessergestellte erreicht werden kann, ist äußerst fragwürdig. Anscheinend liegt das Problem eher in den niedrigen Standards für die irregulär Beschäftigten als an den hohen Standards für die regulär Beschäftigten. Statt von einem überregulierten Arbeitsmarkt zu sprechen, ist es sinnvoller, sich mit dem Problem zunehmender Armut und sozialer Ungleichheit zu beschäftigen.

5 Zunehmende Armut und soziale Ungleichheit

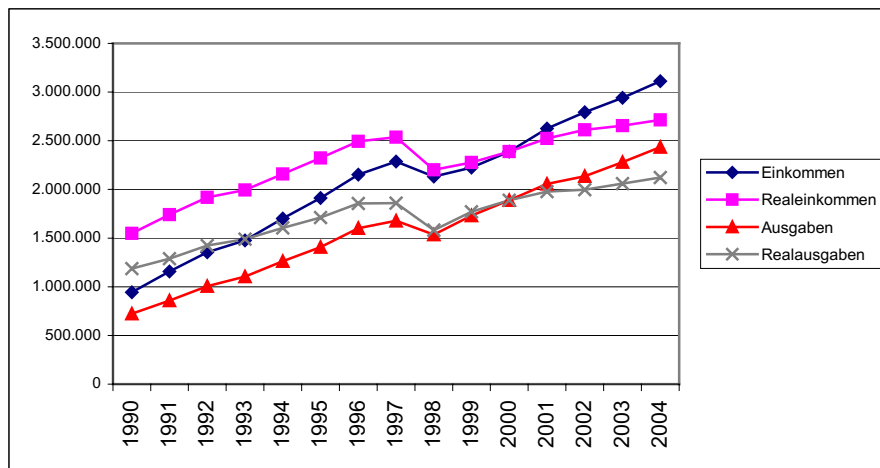
Korea war bis zur Krise eines der wenigen herausragenden Länder der Dritten Welt, denen es gelungen ist, absolute Armut nahezu vollständig zu überwinden. Seit der Krise hat die Zahl derjenigen in Korea, die in absoluter Armut leben, wieder zugenommen und zwar nicht nur kurzzeitig im Zuge des makroökonomischen Schocks 1998, sondern offenbar dauerhaft. Die Zahl der Haushalte, deren Einkommen unterhalb des Existenzminimums liegt, stieg von 3,93% im Jahr 1997 auf 8,16% im Jahr 1998 und 9,35% im Jahr 1999. Bis 2002 sank die Zahl der Armen zwar auf 5,21%, stieg dann jedoch wieder auf 6,13% im Jahr 2003 (*Donga Daily*, 7.2.05). Korea ist damit zwar nicht eines der Länder, in denen Krisen und IWF-Strukturanpassungsprogramme zu Massenelend und Hunger geführt haben, aber ein deutlicher Rückschritt ist zu beobachten. Dies gilt insbesondere dann, wenn man sich die zunehmende soziale Ungleichheit anschaut.

Vor dem Hintergrund zunehmender Spaltung in gut bezahlte regulär und schlecht bezahlte prekär Beschäftigte erstaunt der Trend zu mehr sozialer Ungleichheit nicht. Der Abstand zwischen den Löhnen in großen und kleinen Unternehmen wird immer größer. Verdienten Angestellte in Betrieben mit einer Größe von 100-299 Angestellten 1997 fast 76% des Gehalts ihrer Kollegen in Unternehmen mit mehr als 300 Angestellten, so waren es 2003 nur noch 67%. In den noch kleineren Betrieben ist der Abstand sogar noch deutlich größer (Lee 2005: 88). Besonders auffällig ist, dass die Löhne in den kleinen Betrieben vor allem seit 2002 gegenüber den Großbetrieben zurückbleiben.

Betrachtet man die Entwicklung der durchschnittlichen Haushaltseinkommen und -ausgaben, so erscheint die Krise 1998 zunächst nur als eine kurze Delle in einer steil steigenden Geraden. Bereits im Jahr 2000 liegen die Einkommen wieder deutlich über dem Vorkrisenniveau. Berücksichtigt man jedoch die Inflationsrate und errechnet die reale Einkommensentwicklung, so verschiebt sich der Punkt, an dem die Einkommen das Vorkrisenniveau erreichen, auf das Jahr 2002. Es fällt darüber

hinaus auf, dass der Anstieg der Realeinkommen seit 1999 deutlich geringer ist als in den Jahren vor der Krise (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Entwicklung der durchschnittlichen nominalen und realen Haushaltseinkommen von Arbeitnehmern (in Won)

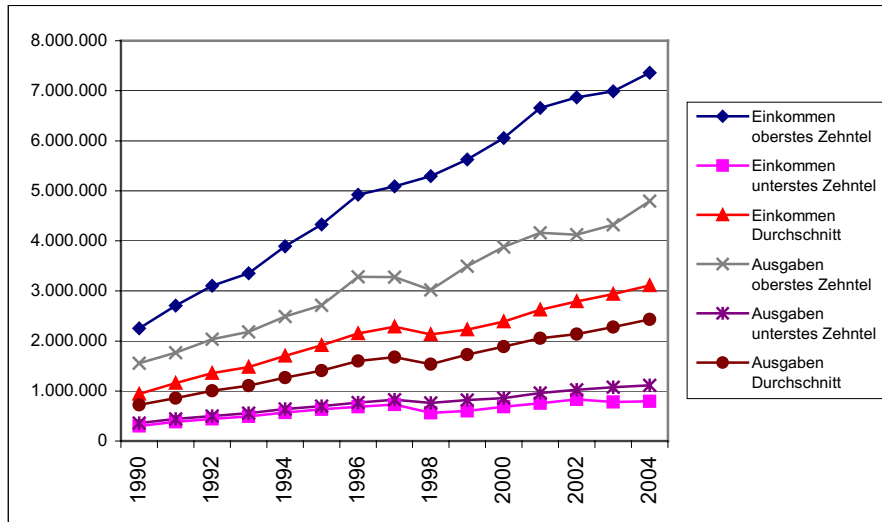


Quelle: NSO 2005b.

Die Aussagekraft von derart groben Durchschnittswerten ist jedoch oft gering. Betrachtet man die Einkommensentwicklung nach Einkommensschichten so erhält man zumindest ein etwas genaueres Bild, das im Wesentlichen eine zunehmende Spaltung in der koreanischen Gesellschaft offenbart. Das einkommensschwächste Zehntel hat am meisten unter der Krise zu leiden und konnte seine Situation auch in der Wiederaufschwungsphase nicht verbessern. Im Gegenteil, berücksichtigt man erneut die Inflationsrate, so sinken die Realeinkommen seit 2003 wieder und lagen 2004 unter dem Niveau von 1994. Die ärmsten Haushalte sind nicht in der Lage, die Ausgaben zu decken, und müssen daher Ersparnisse aufzehren oder sich verschulden (vgl. Abbildung 5). Die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben ist seit der Krise angestiegen und immer mehr Koreaner werden dazu gezwungen, sich zu verschulden, wie später noch genauer zu sehen sein wird.

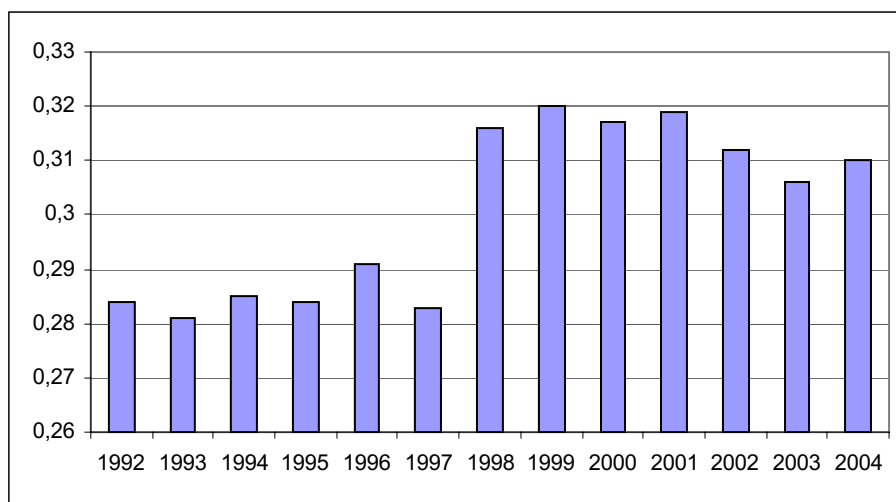
Koreas erfolgreiche Entwicklung wurde gepriesen für die vergleichsweise gleiche Verteilung der Einkommen. Die Weltbank machte die Strategie „Growth with Equity“ als eines der Erfolgsrezepte der ostasiatischen Entwicklung aus (World Bank 1993). Koreas Entwicklung bis zur Krise widerlegt somit die These, der zufolge wirtschaftliche Entwicklung zwangsläufig Ungleichheit hervorbrächte bzw. diese sogar eine Bedingung für Entwicklung sei.

Abbildung 5: Nominale Einkommen und Ausgaben von Arbeitnehmerhaushalten nach Einkommenszehnteln



Quelle: NSO 2005b.

Die Krise und die von IWF und koreanischer Regierung in Angriff genommenen Reformmaßnahmen seit 1997 haben dagegen in der Tat zu einem dramatischen Anstieg der Ungleichheit geführt. Dies lässt sich auch an der Entwicklung des GINI-Koeffizienten sehen, der dazu genutzt wird, die Verteilung von Einkommen in einer Gesellschaft zu messen. Der Wert des GINI-Koeffizienten liegt zwischen 1 und 0, wobei ein höherer Wert einem höheren Grad an Ungleichheit in einer Gesellschaft entspricht. Im Zuge der Krise stieg der Wert in Korea von 0,283 im Jahr 1997 auf 0,316 im Jahr 1998 und hielt dieses Niveau in etwa bis 2001. Nach zwei Jahren des Rückgangs 2002 und 2003 ist der GINI-Koeffizient 2004 wieder auf 0,310 gestiegen (Abbildung 6). Auch hier sind jedoch nur die Arbeitnehmerhaushalte erfasst, da es entsprechende Berechnungen für alle Haushalte erst seit 2003 gibt. Berücksichtigt man alle Haushalte, so ist der Koeffizient mit 0,344 noch deutlich höher (NSO 2005b). Im internationalen Vergleich sind die Einkommen in Korea inzwischen deutlich ungleicher verteilt als in Japan mit einem Koeffizienten von 0,249 und Deutschland, Frankreich oder Kanada mit Koeffizienten zwischen 0,28 und 0,33. Allerdings haben Südostasien, Lateinamerika oder die USA deutlich ungleichere Gesellschaften, so beträgt der GINI-Koeffizient für die USA beispielsweise 0,408 (siehe *Joong-Ang Ilbo*, 25.2.2005).

Abbildung 6: Entwicklung des GINI-Koeffizienten in Korea für städtische Arbeitnehmerhaushalte

Quelle: NSO 2005b.

6 Zunahme der Verschuldung der Privathaushalte

Soziale Spaltung ist nicht nur ein moralisches und demokratietheoretisches Problem – dazu später mehr –, sondern hat auch negative wirtschaftliche Auswirkungen. Sie schwächt den Binnenkonsum und führt zu Verschuldung, die immer auch das Potenzial einer Finanzkrise in sich birgt. Die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben der reichen Haushalte wird immer größer und daher nehmen deren Ersparnisse zu (vgl. Abbildung 5). Da aber die Einnahmen der niedrigen Einkommensschichten und damit der Konsum immer weniger wächst, gibt es – ceteris paribus – für Unternehmen keine Anreize, die Ersparnisse direkt oder indirekt (über die Kreditaufnahme) zu investieren. Hinzu kommen die strengeren Kreditvergabekriterien der Banken, die im Zuge des Strukturanpassungsprogramms eingeführt wurden. Diese haben dazu geführt, dass Banken nur noch sehr verhalten Kredite an kleinere Unternehmen vergeben. Die wachsenden Ersparnisse fließen daher entweder in Konsumentenkredite für die niedrigen Einkommensschichten oder sie werden im Ausland angelegt. Einige Banken – wie etwa die Citibank mit ihren zahlreichen Filialen im reichen Seouler Stadtteil Kangnam haben sich darauf spezialisiert, das Geld reicher Koreaner im Ausland zu investieren.

Die gestiegene Kluft zwischen Ausgaben und Einnahmen und der kreditfinanzierte Konsum der niedrigen Einkommensschichten eröffnete jedoch auch innerhalb

Koreas neue Möglichkeiten der Kreditvergabe für die Banken. Die Verschuldung der Privathaushalte stieg von 37% des BIP im Jahr 1999 auf 62,5% im zweiten Halbjahr 2002 und betrug Mitte 2004 59% (IMF 2005: 10). Insbesondere die kreditkartengetriebene Konsummanie von 1999 bis 2001 hat zu dem steilen Anstieg der Schulden der koreanischen Privathaushalte geführt, die bisher immer als besonders sparsam galten. Es ist nicht schwer, sich auszumalen, welche Auswirkungen die hohe Privatverschuldung in Zukunft haben wird, wenn die Einkommen der niedrigen Einkommensschichten weiterhin hinter den Ausgaben zurückbleiben. Bereits heute sind ca. 3,7 Millionen Koreaner – etwa ein Zehntel der erwachsenen Bevölkerung – insolvent und damit nicht in der Lage, ihre Kredite zu bedienen (IWF 2005: 15). Große Teile der Bevölkerung bleiben aufgrund der angehäuften Schuldenlast und der hohen Zins- und Tilgungszahlungen auf lange Zeit von den Segnungen des Wirtschaftswachstums ausgeschlossen. Dies wird sich auch in Zukunft negativ auf den Binnenkonsum auswirken und daher die weitere wirtschaftliche Entwicklung behindern. Es ist daher nicht erstaunlich, dass sich im Zuge zunehmender Flexibilisierung, sozialer Spaltung und sozialen Abstiegs ein Klima der gesellschaftlichen Unsicherheit herausgebildet hat.

7 Zunahme gesellschaftlicher Verunsicherung

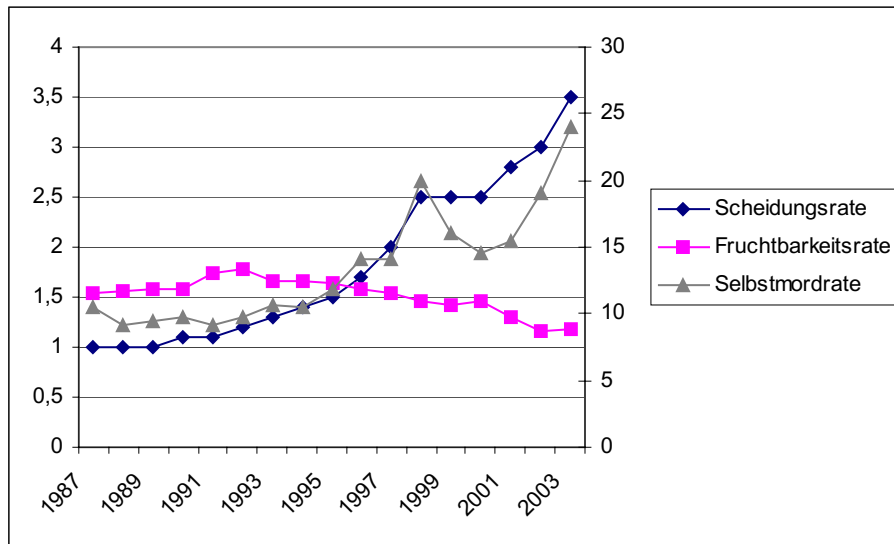
Gesellschaftliche Unsicherheit ist eine der eindeutigsten und auffälligsten Entwicklungen seit der Krise und hängt eng mit der sozialen Spaltung der Gesellschaft zusammen. Es ist plausibel anzunehmen, dass die „Flexibilisierung“ des Arbeitsmarktes und die geschilderten Folgen der sozialen Spaltung die zunehmende gesellschaftliche Verunsicherung produziert haben. Diese erfasst nicht nur die unteren Einkommensschichten, sondern auch die privilegierten Schichten, die Angst vor einem sozialen Abstieg haben. Gesellschaftliche Unsicherheit und Instabilität sind Phänomene, die für jeden Koreaner und jeden aufmerksamen Besucher Koreas geradezu mit Händen zu greifen sind. Es ist dagegen umso schwieriger, diese Begriffe analytisch zu fassen und empirisch zu messen.

Die Auflösung der traditionellen Familienstruktur, die durch die Krise massiv beschleunigt wurde, ist meiner Ansicht nach ein Indiz für die zunehmende Verunsicherung. Ein großes Thema in Korea ist beispielsweise der dramatische Rückgang der Geburten. Die Diskussion beschränkt sich – wie auch in Deutschland – im Wesentlichen auf das Beklagen der Kinderlosigkeit und hat angesichts der nach wie vor rasch steigenden Weltbevölkerung nicht selten nationalistische Untertöne. Meiner Ansicht nach ist die sinkende Zahl der Geburten in Korea primär einer von vielen Indikatoren für die zunehmende soziale und gesellschaftliche Unsicherheit. Es erscheint plausibel, dass die Entscheidung, ein Kind zu bekommen, eng mit der eigenen wirtschaftlichen Situation beziehungsweise der Einschätzung der zukünftigen wirtschaftlichen Situation zusammenhängt.

Die durchschnittliche Zahl der Kinder pro Frau sinkt bereits seit 1993 – mit einem steilen Rückgang in den Jahren 2001 und 2002 (Abbildung 7). Zwar scheint der Rückgang der Fruchtbarkeit einem längerfristigen Trend zu folgen, berücksich-

tigt man jedoch auch die absolute Höhe, so ist die Entwicklung seit 1997 beachtenswert. Die Interpretation von Statistiken muss immer auch den Gegenstand der Messung berücksichtigen. Es ist unrealistisch anzunehmen, soziale Entwicklungen seien rein mathematische Variablen und daher unendlich flexibel. Berücksichtigt man internationale Vergleichswerte, so liegt Korea deutlich unter dem OECD-Durchschnittswert von 1,6 Kinder pro Frau. Nimmt man diesen Wert als Referenzwert, so ist es gerechtfertigt, die Veränderung seit 1996/97 als signifikant zu bezeichnen. Andere Indikatoren und Beobachtungen der gesellschaftlichen Entwicklung in Korea bestätigen diesen Trend.

Abbildung 7: Indikatoren zunehmender gesellschaftlicher Unsicherheit in Korea



Anmerkung: Die Fruchtbarkeitsrate (linke Y-Achse) ist die durchschnittliche Zahl der Kinder pro Frau. Die Scheidungsrate (linke Y-Achse) bezieht sich auf 1.000 Personen, die Selbstmordrate (rechte Y-Achse) auf 100.000 Personen.

Quelle: NSO 2005a.

So weist der Anstieg der Scheidungsrate ganz eindeutig eine signifikante Veränderung auf, die auch durch Befragungen über Scheidungsgründe erhärtet wird (vgl. Abbildung 7). Wirtschaftliche Ursachen wurden nach der Krise vermehrt als Scheidungsgrund angegeben. Interessant ist vor allem der starke Anstieg der Scheidungen seit 2001. Im Zuge der Veränderung von Familienstrukturen ist die Zahl der Pflegekinder, die nicht bei ihren Eltern leben, in den letzten Jahren dramatisch angestiegen und zwar von 1772 im Jahr 2000 auf 10.198 im Jahr 2004 (*Hangyore*, 7.3.2005).

Die gesellschaftliche Verunsicherung und der hohe Grad von Verzweiflung bei vielen Koreanern zeigte sich besonders dramatisch beim öffentlichen, auf Video aufgezeichneten Selbstmord von Lee Kyung-hae, eines Aktivisten der koreanischen Bauernbewegung, bei den WTO-Verhandlungen von Cancun im Jahr 2003. In seinem Abschiedsbrief machte Lee auf die miserable Situation vieler Bauern in Korea und weltweit aufmerksam und prangerte die Folgen der Liberalisierung der Agrarmärkte an (*Guardian*, 16.9.2003). Auf der Gedenkveranstaltung für Lee Kyung-hae eine Woche später in Korea versuchte der Bauer Park Dong-ho sich durch Selbstverbrennung das Leben zu nehmen (siehe *Guardian*, 20.9.2003). Solche Fälle der politischen Verzweiflung bleiben die Ausnahme, aber die Selbstmordrate folgt einem ähnlichen Muster wie die Scheidungsrate. Sie erreichte 1998 einen vorläufigen Höhepunkt, sank in den Jahren 1999 und 2000 und stieg seitdem wieder an (vgl. Abbildung 7).

8 Verstaatlichung der sozialen Folgen der Krise durch den Aufbau eines Sozialsystems

Um die Verlierer des Reformprozesses aufzufangen und soziale Härten und Konflikte zu verhindern, war der Ausbau des Sozialsystems von Anfang an Teil des mit dem IWF vereinbarten Reformpakets. Die koreanische Regierung konnte den Währungsfonds sogar davon überzeugen, den Ausbau des Sozialsystems in den Letter of Intent des Strukturanpassungsprogramms aufzunehmen. So wurden Teile der sozialen Folgen der Krise verstaatlicht.

Im Zuge der Krise stiegen die Sozialausgaben der Regierung von 2,2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 1997 auf 4,3% im Jahr 1999. Trotz der Verdoppelung der Ausgaben gibt – relativ gesehen – kein anderes OECD-Land so wenig Geld für sein Sozialsystem aus wie Korea. Nach den international vergleichbaren Daten der OECD Social Expenditure Database, denen eine etwas weitere Definition von Sozialausgaben zugrunde liegt, kommt Korea 1998 auf Sozialausgaben von 5,9% des BIP. In Mexiko waren es im selben Jahr 8,3%, in der Türkei 11,6%, in den USA 14,6% und in Deutschland 28,8%.⁴

Die Sozialausgaben umfassen im Wesentlichen Kranken-, Renten-, Unfall-, und Arbeitslosenversicherung sowie die Sozialhilfe. Im Zuge der Strukturanpassung war vor allem der Ausbau der Arbeitslosenversicherung relevant, deren Anteil an den Sozialausgaben von 1,7% im Jahr 1997 auf 8% im Jahr 1999 anstieg. Aber auch die Ausgaben für Sozialhilfe stiegen rasch von 9,4% (2001) auf 14,5% (2002).

Die Zahl der Erwerbstätigen mit einer Arbeitslosenversicherung ist im Zuge der Umstrukturierung Koreas von 4,3 Millionen im Jahr 1997 auf 7,7 Millionen am Ende des IWF-Programms im Jahr 2000 angestiegen. Die Ausweitung der Arbeitslosenversicherung war als ein zentrales Element der Reform des Arbeitsmarktes und als Puffer für soziale Härten durch die Flexibilisierung gedacht. Dazu wurde die

⁴ Zur OECD Social Expenditure Database siehe: www.oecd.org.

Zahl der Betriebe, die von der Versicherung erfasst werden, massiv erhöht. Bis zu den Reformen galt die Arbeitslosenversicherungspflicht nur in Betrieben mit mehr als 30 Angestellten. Diese Grenze wurde schrittweise auf Betriebe mit mindestens fünf Angestellten im Jahr 1998 und weiter auf alle mit mindestens einem Angestellten im Jahr 1999 gesenkt. Nach wie vor waren jedoch im Jahr 2000 nur 30,7% aller Beschäftigten und 65,5% der versicherungspflichtigen Mitglieder in der Arbeitslosenversicherung. Bei der Durchsetzung der Versicherungspflicht gibt es Probleme, weil irreguläre Beschäftigte in kleineren Betrieben von ihren Arbeitgebern bewusst oder aus Unwissenheit nicht versichert wurden (Hur et al. 2000: 6-7).

Die Höhe des Arbeitslosengeldes liegt zwischen einem Minimum von 90% (bis 2000 nur 70%) des gesetzlichen Mindestlohnes und einem Maximum von 30.000 Won pro Tag – also etwa 900.000 Won im Monat. Selbst dieser Höchstbetrag liegt nur knapp über den staatlich ermittelten und unter den von den Gewerkschaften errechneten minimalen Lebenshaltungskosten. Die Dauer der Arbeitslosengeldzahlungen beträgt 90 Tage bei einer vorherigen versicherungspflichtigen Beschäftigung von weniger als einem Jahr und maximal 180-240 Tage bei mindestens zehn Jahren Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung (Ministry of Labor 2003).

Auch die Sozialhilfe in Korea zeichnet sich durch einen sehr begrenzten Zugang und niedrige Sätze aus. Nur Personen, die weniger als 230.000 Won im Monat verdienen und ein Vermögen von höchstens 29 Millionen Won haben, können überhaupt Sozialhilfe bekommen (OECD 1999: 3-4). Selbst auf dem Höhepunkt der Krise stieg so der Anteil der Sozialhilfeabhängigen von 3,1% der Bevölkerung im Jahr 1997 auf gerade einmal 3,2% im Jahr 1998 und auf 4,1% im Jahr 1999 (PSPD 2000: 73). Von den geschätzten 1,32 Millionen arbeitenden Armen (*working poor*) in Korea erhalten beispielsweise nur etwa 300.000 staatliche Sozialhilfe (*Dongda Daily*, 7.2.05).

Der Sozialhilfesatz beträgt für einen Ein-Personen-Haushalt gerade einmal 79.000 Won im Monat. Für einen Zwei-Personen-Haushalt liegt der Satz bei 150.000 Won, für drei Personen bei 210.000 Won und für vier Personen bei 250.000 Won (OECD 1999: 3-4). Die Sozialhilfe deckt so weniger als ein Viertel der monatlichen Mindestlebenshaltungskosten von 615.000 Won für einen Zwei-Personen-Haushalt (siehe auch PSPD 2000: 37).

Korea hat zwar deutliche Fortschritte in Richtung eines entwickelten Wohlfahrtsstaates gemacht, die Situation für viele Koreaner bleibt jedoch prekär und auch bei den Privilegierten wächst die Angst vor dem sozialen Abstieg. Es verwundert daher nicht, dass trotz der Verbesserungen im Sozialsystem die Zahl der Arbeitskämpfe in Korea seit der Krise stark zugenommen hat.

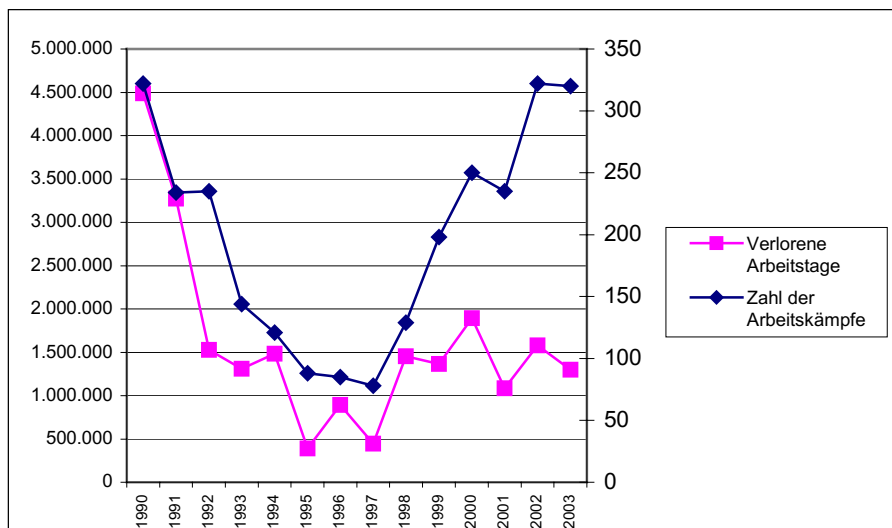
9 Zunahme sozialer Konflikte und steigende Macht der Gewerkschaften

Soziale Spaltung ist – wie bereits erwähnt – nicht nur ein moralisches und ökonomisches, sondern auch ein demokratietheoretisches Problem, weil politische Gleichbe-

rechtigung in einer Demokratie in einen Widerspruch zur ökonomischen und sozialen Ungleichheit tritt. Es ist daher nicht verwunderlich, dass auf der einen Seite das Streben nach mehr sozialer Gerechtigkeit und auf der anderen Seite antidemokratische Ideologien, die von einer fundamentalen Ungleichheit von Menschen ausgehen, in Korea seit der Krise eine Konjunktur erleben.

Rationalisierungen, Entlassungen und die allgemeine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes haben den Druck auf die Arbeitnehmer stark erhöht. Die vergleichsweise starken Gewerkschaften in Korea haben auf den zunehmenden Druck mit Gegendruck geantwortet. So ist die Zahl der Arbeitskämpfe seit 1998 wieder stark angestiegen, von 78 (1997) auf 250 (2000) bzw. 320 (2003) (vgl. Abbildung 8). In den Jahren 2003 und 2004 wurde sogar ein Niveau erreicht wie 1990, als Korea noch von den Militärs regiert wurde.

Abbildung 8: Entwicklung der Arbeitskämpfe in Korea



Anmerkung: Zahl der Arbeitskämpfe (rechte Y-Achse), Zahl der verlorenen Arbeitstage (linke Y-Achse).

Quelle: NSO 2005a.

Das Problem der koreanischen Gewerkschaften ist, dass sie primär als Betriebsgewerkschaften organisiert sind und oft eine sehr egoistische und engstirnige Politik verfolgen. So konnten sie zwar die gut organisierten regulär Beschäftigten in den großen Unternehmen der *chaebôl* vor einer noch umfangreicheren Abwälzung der Kosten der Krise auf die Arbeitnehmer schützen. Aufgrund ihrer Beschränkung hatten sie jedoch wenig Interesse daran, die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für irregulär Beschäftigte oder Beschäftigte in kleineren Betrieben zu verhindern.

(Lee 2005: 98ff.). Die Spaltung zwischen privilegierten und unterprivilegierten Lohnabhängigen verläuft daher in Korea primär nicht zwischen Arbeitslosen und Erwerbstätigen, sondern innerhalb der Gruppe der Erwerbstätigen. Die Kluft zwischen den starken betriebsgewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern und dem Rest erzeugt in der Öffentlichkeit ein sehr negatives Bild der Gewerkschaften, eine Einstellung, die von den überwiegend konservativen Medien aufgenommen und verstärkt wird. Die starken Gewerkschaften haben jedoch indirekt auch für die Mehrheit der Bevölkerung Verbesserungen gebracht und die sozialen Härten der Krise abgemildert. Die Angst vor einer Verschärfung sozialer Konflikte hat den IWF dazu gezwungen, zum ersten Mal den Aufbau eines Sozialsystems in ein Struktur Anpassungsprogramm aufzunehmen.

Interessanterweise gehören die Gewerkschaften in Korea zu den wenigen weltweit, die z.Z. an Bedeutung gewinnen. Die Zahl ihrer Mitglieder nimmt nach einer langen Phase des Rückgangs seit 1999 wieder zu. Insbesondere der radikalere Dachverband KCTU hat gegenüber dem Nachfolger der ehemaligen Regierungsgewerkschaften FKTU an Bedeutung gewonnen (Kalinowski 2005). Noch wichtiger sind die Bemühungen, die Branchengewerkschaften gegenüber den mächtigen Betriebsgewerkschaften zu stärken. Durch diese noch im Ansatz befindliche Entwicklung solidarisieren sich konfliktfähigere Arbeitnehmer mit ihren weniger konfliktfähigen Kollegen und würden daher eine immense Stärke für die Interessenvertretung der Arbeitnehmer insgesamt bedeuten.

Die bemerkenswerteste und wichtigste Veränderung ist jedoch der erstmalige Einzug der gewerkschaftsnahen Democratic Labor Party (DLP) ins Parlament nach der Wahl 2004. Die DLP errang mit 13% der Stimmen zehn Sitze im neu gewählten Parlament. Für die traditionellen Parteien bedeutet dies eine ernsthafte Herausforderung, weil die DLP die erste „klassische Partei“ in Korea ist, die weder als reiner „Wahlverein“ für den Präsidentschaftskandidaten agiert noch auf eine bestimmte Region beschränkt bleibt. Sie verfügt zudem durch die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften als einzige Partei über eine Parteibasis.

Auf der einen Seite findet daher ein Prozess der Kooptation der Gewerkschaften in die politischen Institutionen statt. Dadurch könnte der mangelnden Repräsentation von Arbeitnehmerinteressen im Parlament, die ein großes Manko des politischen Systems darstellt, zumindest teilweise abgeholfen werden. Dies würde den koreanischen politischen Institutionen vermutlich einen nicht unerheblichen Legitimitätsgewinn beschern und gleichzeitig die Fixierung der Gewerkschaften auf Arbeitskämpfe reduzieren. Auf der anderen Seite gibt es jedoch auch eine starke politische Gegenreaktion, die auf die Zunahme gesellschaftlicher Verunsicherung und sozialer Konflikte mit dem Rückfall in autoritäre Denkmuster reagiert.

10 Konservative Reaktion: Unterdrückung von Gewerkschaftsarbeit

Während der IWF unter „Überregulierung“ des Arbeitsmarktes im Wesentlichen einen starken Kündigungsschutz versteht, gibt es andere Formen der Überregulierung, die vom IWF nicht erwähnt werden. So greift der Staat nach wie vor stark zu Gunsten der Arbeitgeber in die Arbeitsbeziehungen ein. Die Vereinigungsfreiheit und die gewerkschaftliche Arbeit bleiben in Korea stark beschränkt, obwohl diese im Gegensatz zur „Flexibilisierung des Arbeitsmarktes“ und der Freiheit des Arbeitgebers, Angestellte zu entlassen, international eindeutig geregelt sind. Von den acht grundlegenden Konventionen der International Labor Organisation (ILO) hat Korea bis heute nur vier unterschrieben. Nach wie vor nicht unterzeichnet sind die ILO-Konventionen zur Zwangsarbeit (#29, #105) und zur Versammlungsfreiheit (#87, #98) (ILO 2005a). Korea gehört damit zu den 19 Mitgliedsländern der ILO, die vier oder weniger ILO-Konventionen unterzeichnet haben. Von den entwickelteren Ländern schneiden nur Singapur und die USA ähnlich schlecht ab wie Korea.

Auch bei der Durchsetzung garantierter Rechte kommt es in Korea oft zu Problemen und Verzögerungen. Der aus der Oppositionsbewegung gegen die Militärdiktatur hervorgegangene Gewerkschaftsdachverband KCTU wurde erst 1999 offiziell von der Regierung zugelassen, und die Freiheit zur Gründung konkurrierender Gewerkschaften auf Betriebsebene wurde immer weiter nach hinten verschoben. Erst ab 2007 dürfen nun neue Gewerkschaften in Konkurrenz zu bestehenden Organisationen treten. Trotz Protesten der ILO verweigert die Regierung die gewerkschaftliche Organisation von Arbeitslosen und Staatsbediensteten (ILO 2002: 3-4, 6). Die 2001 gegründete Gewerkschaft der Staatsbediensteten (Korean Government Employees Union) mit 70.000 Mitgliedern wird bis heute von der Regierung nicht anerkannt.⁵

In Korea ist es nach wie vor fast unmöglich, einen nach Regierungsdefinition legalen Streik durchzuführen. Fast alle größeren Streiks zwischen 1997 und 2000 wurden für illegal erklärt und von der Polizei aufgelöst. Teilweise gab es Auseinandersetzungen mit massiver Gewaltanwendung von beiden Seiten (vgl. Kalinowski 2005). Im Zuge des repressiveren Vorgehens gegen gewerkschaftliche Proteste ist die Zahl der Inhaftierungen von Gewerkschaftlern seit 1998 stark gestiegen. Nach Angaben der KCTU lag ihre Zahl während der Präsidentschaft von Kim Dae-jung (1998-2002) bei 892 Personen gegenüber 632 während der Regierungszeit von Kim Young-sam (1993-1997). Dies waren zwar deutlich weniger, als die 1.973 Inhaftie-

⁵ Die Regierung versuchte, die Gründungskonferenz der Gewerkschaft für Staatsbedienstete am 24. März 2001 an der Seoul National University zu verhindern. Während der Konferenz wurde der Strom ausgeschaltet, sodass der Generalsekretär des internationalen Gewerkschaftsdachverbandes des öffentlichen Dienstes sein Grußwort bei Kerzenschein und ohne Mikrofon vortragen musste. Die neue Gewerkschaft wurde von der Regierung nicht anerkannt, und die Regierung hat damit gedroht, alle Funktionsträger der Gewerkschaft zu entlassen (ebenda, S.9).

rungen unter Roh Tae-woo (1988-1992), aber im Hinblick darauf, dass Kim Dae-jung als gewerkschaftsfreundlich galt, dennoch Grund für starke Frustration und Aggression bei den Gewerkschaften.⁶ Der ehemalige KCTU-Vorsitzende und jetzige Parlamentsabgeordnete für die DLP Dan Byon-ho wurde im April 2003 nach 20 Monaten Haft entlassen, zu denen er wegen der Organisierung so genannter illegaler Streiks verurteilt worden war.

Während die Zahl der Verhaftungen insgesamt zugenommen hat, spielt das Nationale Sicherheitsgesetz (NSG) als gesetzliche Grundlage für die Verhaftungen nur noch eine untergeordnete Rolle. Vor allem zur Zeit der Militärdiktatur bis 1987 wurde das NSG regelmäßig dafür genutzt, gewerkschaftliche Aktivitäten mit der Unterstützung Nordkoreas gleichzusetzen und so die Gewerkschaften zu unterdrücken und drakonisch zu bestrafen. Heute stehen „normale“ strafrechtliche Regelungen zur Unterdrückung gewerkschaftlicher Aktivitäten im Vordergrund. In Korea gilt ein Streik z.B. automatisch als illegal, wenn er nicht unter das Labor Dispute Adjustment Law fällt. Das Gesetz lässt jedoch nur Aktionen in den Bereichen Löhne, Arbeitsstunden, Wohlfahrt, Entlassungen und Arbeitsbedingungen zu, während nach Standards der ILO Streiks in allen Bereichen, die Arbeitnehmerinteressen unmittelbar berühren, erlaubt sein müssen (ILO 2002: 16).

Die problematischste Regelung bezüglich der Arbeitsbeziehungen ist zur Zeit Artikel 314 des koreanischen Strafgesetzbuches. Dieser ermöglicht es, Streiks für illegal zu erklären, wenn sie „das Geschäft behindern“. Solche gesetzlichen Regelungen und ihre Anwendung machen eine effektive gewerkschaftliche Arbeit unmöglich und verstoßen offensichtlich gegen die internationalen Menschenrechte. Trotz ständiger Ermahnung von ILO und von Amnesty International hat es Korea bis heute nicht geschafft, seine Regelungen in Einklang mit den internationalen Menschenrechten zu bringen, und hinkt eindeutig den Standards der entwickelten Länder hinterher.⁷

11 Schlussfolgerungen

Trotz der raschen makroökonomischen Erholung vom finanziellen Kollaps 1997/98 ist die Krise in Korea in vieler Hinsicht noch nicht überwunden. Die Spaltung der Wirtschaft in einige wenige große, exportorientierte und sehr profitable Unternehmen und die nach wie vor krisenhafte binnenorientierte Wirtschaft macht sich auch

⁶ Angaben der KCTU, nach *Seoul Economic Daily* (auf koreanisch), 2.1.2003, ILO 2002: www.sedaily.com/report_data/report_view.php?rpt_seq=1768&rpt_code=1#. Zahlen von staatlicher Seite liegen nicht vor; internationale Organisationen wie die ILO, Amnesty International und internationale Gewerkschaftsverbände gehen jedoch von ähnlich hohen Zahlen aus.

⁷ Siehe z.B. Amnesty International web.amnesty.org/library/Index/ENGASA250042004?open&of=ENG-KOR, ein Überblick über die Umsetzung der ILO-Konventionen und die Beschwerden gegen die koreanische Regierung findet sich unter www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/countrylist.pl?country=Korea.

auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar. Die hohe Zahl der Firmenzusammenbrüche und Entlassungen hat eine große Zahl regulärer Arbeitsplätze zerstört. Diese wurden im Wesentlichen durch unsicherere und schlechter bezahlte irreguläre ersetzt.

Die neoliberalen Reformen auf dem Arbeitsmarkt seit Mitte der 1990er-Jahre und vor allem seit dem IWF-Strukturanpassungsprogramm von 1997 haben es den Unternehmen ermöglicht, die Kosten der Strukturanpassung weitgehend auf die Arbeitnehmer abzuwälzen. Im Zuge der so genannten Flexibilisierung des Arbeitsmarktes wurden Entlassungen erleichtert und im gleichen Maße erhöhte sich die Unsicherheit für die Arbeitnehmer. Flexibilisierung und Unsicherheit sind nur zwei Seiten derselben Medaille.

Ein Teil der sozialen Kosten der Strukturanpassung wurde mit dem Ausbau des Sozialsystems vom Staat übernommen. Korea geht damit den gleichen Weg wie die entwickelten Industrieländer, die alle mehr oder weniger die sozialen Kosten der marktwirtschaftlichen Entwicklung dem Staat aufbürden. Trotz der Ansätze, den Sozialstaat auszubauen, bleibt die soziale Absicherung in Korea rudimentär, und die wirtschaftliche Krise konnte bis in die soziale Sphäre durchsickern. Krise und Reformen haben die soziale Spaltung und gesellschaftliche Unsicherheit verstärkt.

Es ist noch viel zu früh, um die widersprüchlichen politischen Folgen der sozialen Entwicklung genauer abzuschätzen. Die Kooptation der Gewerkschaften in die formalen politischen Institutionen durch den Einzug der DLP ins Parlament ist mit Sicherheit ein wichtiger Schritt in Richtung einer Vertiefung der demokratischen Institutionen. Auch die lebhaft politische Kultur mit ihren zahlreichen NGOs und Interessenvertretungen, die in den letzten Jahren aus vielerlei wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Interessen heraus entstanden sind, gibt Anlass zur Hoffnung für den Demokratisierungsprozess. Auf der anderen Seite sind auch die antidemokratischen Kräfte auf dem Vormarsch, die beispielsweise ein „hartes Durchgreifen“ gegen die Gewerkschaften fordern. Umfragen offenbaren einen dramatischen Rückgang der Unterstützung der Demokratie in Korea seit 1997. Die Zahl derer, die sich als uneingeschränkte Unterstützer der Demokratie einstufen, ist von 69% im Jahr 1997 auf 49% im Jahr 2000/01 gefallen.⁸ Es macht sich zudem eine von den konservativen Medien geschürte Nostalgie in Bezug auf die Zeit der Militärdiktatur unter Park Chung-hee (1962-1979) breit.

Die Gleichzeitigkeit von wirtschaftlicher Liberalisierung und Demokratisierung in Korea seit 1987 und die starke Orientierung der koreanischen Elite an den USA haben dazu geführt, dass die Mehrheit der Koreaner beides als untrennbare Einheit wahrnimmt. Dies bedeutet jedoch eine große Gefahr für den Prozess der Demokratisierung, wenn die negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen Reformpolitik offensichtlich werden. Eine breite Opposition gegen die neoliberalen Reformen könnte leicht zu einer gleichzeitigen Ablehnung von politischer Liberalisierung und Demokratisierung führen. Korea hat bisher nur Erfahrung mit einer staatlich gelenkten Wirtschaft unter der Militärdiktatur und einem mit wirtschaftlicher Liberalisierung

⁸ Eine Zusammenfassung der Daten der Umfrage „Koreabarometer“ findet sich bei Kalinowski (2005a).

verbundenen Demokratisierungsprozess. Dagegen hat das Land keinerlei Erfahrung mit einem demokratisch legitimierten keynesianistischen oder wohlfahrtsstaatlichen Regime. Korea wird sich daher schwer tun, eine soziale und demokratische Alternative zur bisherigen überwiegend neoliberal inspirierten Wirtschaftspolitik zu finden.

Dies würde vor allem dann akut werden, wenn Korea nicht mehr dazu in der Lage wäre, seine sozialen Probleme durch Wirtschaftswachstum und Exporte zu bekämpfen. Es wird sich zeigen, inwieweit sich die starke Abwertung des US-Dollars und die dadurch sinkende Wettbewerbsfähigkeit koreanischer Produkte auf dem wichtigen US-Markt auf die stark exportabhängige Wirtschaft Koreas auswirken werden. Früher oder später werden sich die koreanische Gesellschaft und Politik auf niedrigere Wachstumsraten einstellen müssen, ein Prozess, der angesichts der gesellschaftlichen und sozialen Polarisierung mit massiven politischen Konflikten einhergehen wird.

Literatur

- Guardian*, 16.9.2003, www.guardian.co.uk/wto/article/0,2763,1042865,00.html
- Guardian*, 20.9.2003, www.guardian.co.uk/wto/article/0,2763,1046087,00.html
- Hur, Jai-Joon, Yun Jung-Yoll und Gary S. Fields (2000), „Supplementing Korea’s Unemployment Insurance System“, Korea Labor Institute/Worldbank, August 2000
- ILO (2005), „Ratifications of the ILO Fundamental Conventions“, webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-ratif8conv.cfm?Lang=EN
- IMF (2005), *IMF Country Report Korea*, Washington D.C.: International Monetary Fund
- Kalinowski, Thomas (2005a), *Der Internationale Währungsfonds in Südkorea. Strukturanpassung und Reformen seit der Asienkrise*, Hamburg: Institut für Asienkunde
- Kalinowski, Thomas (2005b), „Erfolgreiches Scheitern. Der IWF in Südkorea“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2/05, S.208-216
- Krugman, Paul (1994), „The Myth of Asia’s Miracle“, in: *Harvard Business Review*, Juli 1994, S.62ff.
- Lee, Byoung Hoon (2005), „Solidarity Crisis of Korea’s Labor Union Movement“, in: *Korea Focus* 13, 1, February/March 2005, S.86-106
- Ministry of Labor (2003), „Employment Insurance“, www.molab.go.kr/English/ladm/sub_2.jsp, Zugriff am 17.3.2003
- NSO (2005a), National Statistical Office, KOSIS Online Database, www.nso.go.kr
- NSO (2005b), „Annual Income and Expenditure Trends of Nationwide and Urban Salary and Wage Earners’ Households in 2004“, 10.3.2005
- OECD (1997), *Main Economic Indicators, Sources and Methods Korea*
- OECD (1999), *OECD Economic Surveys 1998-99 Korea*, Paris: OECD
- People Solidarity for Participatory Democracy (PSPD) (2000), „Poverty Conditions for the Rep. of Korea in the Aftermath of the Financial Crisis“, Seoul
- World Bank (1993), *The East Asia Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.: World Bank

Patrick Köllner, Hrsg.

KOREA 2005

POLITIK
WIRTSCHAFT
GESELLSCHAFT

mit
Beiträgen
von

Claus Auer
Sunjong Choi
Doris Hertrampf
Thomas Kalinowski
Thomas Kern
Pia Kleis
Patrick Köllner
Elmar Lange
Jong Hee Lee
Yeong Heui Lee
Hans Maretzki
Sang-hui Nam
Max Pechmann
John Polak
Jürgen Wöhler



INSTITUT FÜR ASIENKUNDE
HAMBURG

ISSN 1432-0142
ISBN 3-88910-318-9

Copyright Institut für Asienkunde
Hamburg 2005

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje
Redaktionsassistentin: Siegrid Woelk
Gesamtherstellung: einfach-digital print edp GmbH, Hamburg

<p>Korea 2005. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft / hrsg. von Patrick Köllner. – Hamburg : IFA, 2005. – 317 S. ISSN 1432-0142 ISBN 3-88910-318-9</p>
--



VERBUND STIFTUNG
DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Das Institut für Asienkunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Asienkunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Asien.

Das Institut für Asienkunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Nähere Informationen zu den Publikationen sowie eine Online-Bestellmöglichkeit bietet die Homepage: www.duei.de/ifa.

Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die kostenfrei recherchierbare Literaturdatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde (www.duei.de/dok) eingegeben.